

UNIVERSITÄT DES SAARLANDES

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 35

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

JOSE PUENTE-EGIDO

**VÖLKERRECHT UND LANDESRECHT IN DER
SPANISCHEN VERFASSUNG VON 1978**

1984

EUROPA-INSTITUT

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 35

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS

und Professor Dr. Michael R. WILL

Professor Dr. José PUENTE-EGIDO, Universität Madrid

**VÖLKERRECHT UND LANDESRECHT IN DER
SPANISCHEN VERFASSUNG VON 1978**

Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes

Saarbrücken, 12. Juli 1984

Völkerrecht und Landesrecht in der spanischen Verfassung von 1978

I. Vorbemerkungen

Mit der Verkündung der Verfassung von 1978¹ wurde zum zweiten Mal in der Verfassungsgeschichte Spaniens der Versuch unternommen, die Verhältnisse zwischen Völkerrecht und Landesrecht auf einer breiteren Basis in der Verfassung zu regeln. Die republikanische Verfassung von 1931² bildete den ersten Versuch; zwischen beiden Texten lassen sich enge Zusammenhänge feststellen, und zwar gerade in dem Bereich, den ich in meinem Referat untersuchen werde. Spürbar ist auch der Einfluß verschiedener europäischer Verfassungen, darunter des deutschen Grundgesetzes. Gewisse Verfassungsentscheidungen lassen sich nur als Reaktion auf die vorangehende konstitutionelle Lage, das Franco-Regime, erklären.

Allein die zukünftige Verfassungsentwicklung wird entscheiden, bis zu welchem Punkt man alle diese divergierenden Elemente harmonisieren kann.

Da sie historisch und politisch eine Verfassung des Kompromisses ist, ist ihr Text in mehreren Punkten verschiedenen, und zwar entgegengesetzten, Deutungen offen. Es gibt gewisse grundlegende Themen, über die nicht genügend diskutiert worden ist. Darunter sind einige, die sich auf die Grundstrukturen des Staates beziehen. Zum Beispiel gibt es in der Verfassung gewisse Ansatzpunkte, von denen aus Spanien sich in Zukunft unter günstigen Umständen zu einem föderalistischen Staat entwickeln könnte.

Wie verträgt sich diese eventuelle föderalistische Struktur mit der Regierungsform Spaniens als einer Monarchie? Es ist Ihnen sicher bekannt, daß eines der Grundprobleme des heutigen Spaniens der Aufbau der Autonomen Gemeinschaften ist. Das Baskenland und Katalonien neigen zu einer Art regionaler Republik mit starken Autonomiebestrebungen. Es scheint, daß auch andere Gebiete (Andalusien und Galicien) das gleiche Ziel

anstreben. Wenn diese Entwicklung weiter um sich greift, würden wir - cum grano salis gesagt - vor dem Paradoxon stehen: "Spanien als ein gekrönter Bund autonomer Republiken".

Nicht genügend geklärt sind auch die Verhältnisse zwischen König und Regierung, insbesondere im Bereich der Außenpolitik. Aber darauf werden wir noch später zu sprechen kommen.

Alle diese Überlegungen seien hier eingangs erwähnt, um Ihnen den Eindruck einer noch nicht fertigen und unausgereiften Staatsform Spaniens zu vermitteln. Diese Probleme berühren zwar nicht direkt unser Thema, beeinflussen jedoch mittelbar die Verhältnisse zwischen Völkerrecht und Landesrecht. Bevor wir einige der wichtigen Punkte herausgreifen, möchte ich Ihnen einen Überblick über die Grundlinien der Verfassung bezüglich dieser Verhältnisse geben³.

Das spanische Parlament, die Cortes, besteht aus dem Kongreß der Abgeordneten und dem Senat. Es übt die Gesetzgebungsbefugnisse des Staates aus, billigt den Haushalt und kontrolliert die Handlungen der Regierung. Die parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Gewalt hat sich unter der Verfassung von 1978 erheblich ausgeweitet. Die Fälle, in denen die Zustimmung des Parlaments als Voraussetzung zur Ratifikation von Verträgen erforderlich ist, haben sich vermehrt⁴. Außerdem ist die Regierung verpflichtet, die Cortes über nicht zustimmungsbedürftige internationale Abkommen zu informieren⁵.

Die Verfassung strebt eine konstante Harmonisierung zwischen Völkerrecht und Staatsrecht an, und zwar auf einem doppelten Wege: (a) durch einfaches Gesetz. Im Normalfall wird die automatische Einführung von völkerrechtlichen Verträgen in das innerstaatliche Recht gesichert. So soll das Auseinanderfallen von Völkerrecht und Landesrecht verhindert werden (Art. 96 Abs. 1)⁶.

(b) Wenn ein Vertrag die Übertragung staatlicher Kompetenzen, die keine Verfassungsänderung erfordert, auf internationale Institutionen vorsieht,

muß die parlamentarische Zustimmung in Form einer "Ley Orgánica" erteilt werden⁷. Die Ley Orgánica ist ein formelles Gesetz unterhalb der Verfassung mit einem erhöhten formellen Bestandsschutz; dieser liegt in dem Erfordernis der absoluten Mehrheit des Abgeordnetenhauses.

Selbstverständlich dürfen Verträge, die der Verfassung widersprechen, erst nach einer entsprechenden Verfassungsänderung ratifiziert werden (Art. 95 Abs. 1). Als zusätzliche Garantie dieses Einklangs zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Verfassungsrecht wurde der Regierung und der Cortes der Weg zum Verfassungsgericht eingeräumt, wenn Bedenken über die Verfassungsmäßigkeit eines Vertrages auftauchen (Art. 95 Abs. 2)⁸.

II. Die Regelungen der spanischen Verfassung in bezug auf völkerrechtliche Verträge

1. Der Abschluß von Verträgen

Bekanntlich gewährt das Völkerrecht den Staaten grundsätzlich Freiheit in der Bestimmung der zum Abschluß von Verträgen zuständigen Organe. Nur ausnahmsweise wird das zuständige Organ unmittelbar vom Völkerrecht festgelegt. Deswegen hätte man in diesem Punkt bei der Abgrenzung der Kompetenzen zwischen König und Regierung mehr Klarheit erwarten können.

Traditionsgemäß war die Zuständigkeit des Königs im auswärtigen Bereich, selbst nach dem Aufkommen der parlamentarischen Demokratie, als eine ursprüngliche Kompetenz unbestritten. Die verschiedenen Verfassungstexte aus dem vorigen Jahrhundert beschränkten die königliche Zuständigkeit nur in bestimmten Fällen. Die republikanische Verfassung von 1931 folgte dieser Oberlieferung. Sie legte in Art. 76⁹ fest, daß dem Präsidenten der Republik die Verhandlung, Unterzeichnung und Ratifikation von internationalen Verträgen zusteht. Der heutige Verfassungstext erwähnt dieses Problem nur in einer sehr vagen Formulierung, wenn er dem König die höchste Repräsentationsbefugnis in den internationalen Beziehungen zuerkennt¹⁰. Wenn man diese unklare Formulierung in Art. 56 mit unserer

Verfassungstradition vergleicht, kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, daß der Monarch jede direkte und unabhängige Kompetenz im auswärtigen Bereich weitgehend verloren hat.

Dazu noch eine zweite Überlegung. Art. 63 der spanischen Verfassung bestimmt, daß der König

- a) die Gesandten empfängt und beglaubigt,
- b) den Willen des Staates zur Ratifikation von Verträgen in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen ausspricht,
- c) den Krieg erklären und den Frieden schließen kann, vorausgesetzt, daß die Cortes ihn dazu ermächtigen.

Wenn diese Aufzählung erschöpfend ist, so fallen wichtige Akte der Außenpolitik wie z.B. die der Anerkennung von Staaten und Regierungen nicht in die Kompetenz des Staatsoberhauptes.

Alles in allem: Die gesamte materielle Entscheidungszuständigkeit im außenpolitischen Bereich fällt nach dem Wortlaut der Verfassung innerhalb der Exekutive der Regierung zu. In diese Richtung geht Art. 97¹¹, wenn er der Regierung die Kompetenz sowohl für die Innen- als auch für die Außenpolitik zuspricht. Die Befugnisse des Königs sind durchweg nur formaler Art.

Nach dem allgemeinen Schema im vergleichenden Verfassungsrecht verteilt das spanische Grundgesetz die materielle Zuständigkeit zum Abschluß von Verträgen auf Regierung und Parlament. Die Verfassung erfordert damit eine enge Zusammenarbeit beider Organe. Die Initiative bezüglich der Verhandlung, Unterzeichnung und Ratifikation liegt zwar bei der Regierung; aber die Verfassung verlangt die Mitwirkung der Cortes im letzten Stadium dieses Verfahrens, nämlich bei der Ratifikation.

Nach Art. 94 bedarf die Zustimmung des Staates zur Übernahme von Verpflichtungen durch Verträge oder Abkommen der vorherigen Ermächtigung durch das Parlament in den folgenden Fällen:

- a) Verträge politischen Charakters;
- b) Verträge oder Abkommen militärischen Charakters;

- c) Verträge oder Abkommen, welche die territoriale Integrität des Staates oder die im ersten Titel der Verfassung festgelegten Grundrechte und Grundpflichten berühren;
- d) Verträge oder Abkommen, die finanzielle Verpflichtungen für den Staatshaushalt beinhalten;
- e) Verträge und Abkommen, welche die Modifizierung oder Aufhebung eines Gesetzes bedingen oder zu ihrer Durchführung legislativer Maßnahmen bedürfen.

Im Wortlaut dieses Artikels läßt sich ein gewisser Einfluß von Art. 46 der Wiener Vertragsrechtskonvention von 1969 erkennen¹²; d.h. die vorherige parlamentarische Zustimmung zur Ratifikation des Vertrages bildet eine wesentliche Voraussetzung für die Gültigkeit der Einwilligung des Staates. Jeder Vertrag, dem diese Zustimmung fehlt, steht unter dem Verdacht, nichtig zu sein.

Art. 94 handelt von der Erteilung der Einwilligung des Staates, sich durch internationale Verträge zu binden. Mit der hier angewandten allgemeinen Formulierung wollte man sowohl die Ratifikation wie auch den Beitritt zu einem internationalen Abkommen erfassen. Das Wesen der Verpflichtung und nicht das technische Instrument, das zu ihrer Begründung benutzt worden ist, ist es, was die parlamentarische Kontrolle erfordert. Diese Regel, die technisch befriedigend ist, erklärt sich auch als Gegensatz zur vorhergehenden konstitutionellen Lage. Sie nimmt die internationale Praxis beim Abschluß von Abkommen auf, nach der nur ein Bruchteil der völkerrechtlichen Verträge auf dem traditionellen Weg der Verhandlung, Unterzeichnung und Ratifikation geschlossen wird.

Noch einige Worte über die Kündigung von Verträgen. Im Einklang mit der erwähnten Grundlinie über die Harmonisierung zwischen Völkerrecht und innerstaatlichem Recht, die den ganzen Verfassungstext durchzieht, verlangt der Verfassungsgesetzgeber von 1978, daß die Kündigung der gültig ratifizierten Verträge nur gemäß den allgemeinen Regeln des Völkerrechts oder den besonderen Regeln erfolgt, die der Vertrag eventuell selbst enthält. Die materiellen Gründe der Kündigung ergeben sich mithin aus dem Völkerrecht, während sich das innerstaatliche Verfahren der Kündigung gemäß Art. 96 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 94¹³ entsprechend dem

Zustimmungsverfahren beim Abschluß von völkerrechtlichen Verträgen vollzieht. Bei dieser Regelung hat der Verfassungsgesetzgeber allerdings den Spezialfall des Art. 93 übersehen, der beim Beitritt Spaniens zu einer internationalen Organisation die "Autorisierung" durch ein Organ-gesetz voraussetzt. Art. 65¹⁴ der republikanischen Verfassung von 1931 bildete das Modell zu dieser Regelung. 1931 spielten die internationalen Organisationen eine erheblich geringere Rolle als 1978.

Ich fürchte, daß der heutige Verfassungsgesetzgeber das Problem nicht genügend erfaßt hat, denn er hat die Nuancen der Absätze 3 und 4 des erwähnten Art. 65 der republikanischen Verfassung nicht verstanden. Dieser enthält über die Kündigung von Verträge zwei wichtige Regelungen:

- 1) Ohne vorherige Kündigung des Vertrages durften die Cortes kein neues Gesetz erlassen, das dem Vertrag widersprach.
- 2) Die Kündigungsinitiative, die der Verfassungstext implizit der Regierung zuschrieb, mußte von den Cortes gebilligt werden.

Der angesehenste Kommentator¹⁵ der Verfassung von 1931 bemerkte dazu summarisch: Die nötige parlamentarische Billigung der Kündigung des Vertrages muß nicht unbedingt durch Gesetz erfolgen; dies wäre auch gar nicht wünschenswert. Mit anderen Worten, obwohl der Verfassungsgesetzgeber von 1931 den Vorrang des Völkerrechts vor dem staatlichen Recht bejahte¹⁶, schloß er daraus nicht, daß der internationale Vertrag dem Gesetz gleichzusetzen wäre. Selbst wenn man die Verträge den inner-staatlichen Gesetzen assimiliert, besteht doch zwischen beiden eine asymmetrische Stellung. Die völlige Gleichsetzung würde bedeuten, daß die Kündigung von Verträgen auf die gleiche Weise vor sich gehen müßte wie die Aufhebung von Gesetzen. Gerade einem solchen Irrtum ist der heutige Verfassungsgesetzgeber durch eine unannehmbare Vereinfachung erlegen. Nach der republikanischen Verfassung war es erforderlich, daß die Cortes die Kündigungsinitiative der Exekutive bewilligten. Nach der heutigen Verfassung brauchen sie diese Initiative nur zu genehmigen. Nun, "autorizaci3n", d.h. Genehmigung oder Ermächtigung, und "sanción", d.h. Bewilligung, sind präzise juristische Ausdrücke. Wenn die nötige Parlamentsermächtigung die Gültigkeit der Kündigung des Vertrages bedingt, handelt die Exekutive nicht verfassungsgemäß, wenn sie nicht

derjenigen, die im Journal Officiel einer internationalen Organisation erscheinen, der Spanien angehört¹⁸.

Das Verfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 12. November 1983¹⁹ abweichend vom Verfassungswortlaut bestimmt, daß ein völkerrechtliches Abkommen Bestandteil des innerstaatlichen Rechts wird, wenn es amtlich angewandt wird. Es ist schwer vorherzusagen, ob aus dieser etwas seltsamen Formulierung rechtliche Folgen zu ziehen sind. Die benutzte Wendung bedeutet, wenn man sie wörtlich nimmt, daß erst der Anwendungsakt das völkerrechtliche Abkommen zum Bestandteil der spanischen Rechtsordnung macht, wobei unklar bleibt, welches Organ verfassungsmäßig zuständig ist, den Anwendungsakt vorzunehmen. In der juristischen Fachliteratur hat sich gerade in diesem Punkt vor einiger Zeit eine kleine Polemik entzündet. Eine Lehrmeinung²⁰ behauptete, die Veröffentlichung des Vertrages sei ein wesentlicher Akt für die rechtliche Existenz des Abkommens selbst; sie habe daher wohl eine konstitutive Wirkung. Die andere Richtung²¹ meinte, sie sei nur Voraussetzung, "conditio sine qua non" der inneren Anwendung.

3. Die normative Kraft des Vertrages - Der Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit in der nationalen Verfassungsordnung

In den Vorentwürfen der Verfassung wollte man dem Vertrag Vorrang vor den einfachen Gesetzen gewähren²². In der Verfassungsgebenden Versammlung tauchte jedoch bald aus den verschiedenen politischen Richtungen eine Gegenmeinung auf, so daß dieser Gedanke aus der endgültigen Fassung verschwand²³. Kein Artikel bezieht sich jetzt direkt auf die Verhältnisse zwischen Gesetz und Vertrag. In bezug auf Kündigung, Änderung oder Suspendierung von Verträgen haben wir eben erwähnt, daß diese mit interner Wirkung nur unternommen werden dürfen, wenn sie in Einklang mit den bestehenden völkerrechtlichen Verpflichtungen vollzogen werden. Aus dieser Bestimmung läßt sich ein gewisser Vorrang des Vertrages entnehmen.

Nun, die Frage bleibt sowohl in der Lehre wie auch in der Praxis offen. Ein gewisser Teil der Lehre hat abstrakt den Vorrang des Vertrages vor dem Gesetz behauptet²⁴. Mir scheint, daß diese These zu farblos ist.

ist das Bild dagegen ein völlig anderes. Hier ist es feste Rechtsprechung des Höchsten Gerichtshofes, daß die Regeln der völkerrechtlichen Verträge unmittelbar durch die Gerichte anzuwenden sind. Sie besitzen normative Kraft, nicht allein zur Regelung der Verhältnisse zwischen den vertragschließenden Staaten, sondern auch bezüglich der individuellen Rechte der von ihnen betroffenen Personen.

Internationale Verpflichtungen, die aus einem völkerrechtlichen Vertrag, Abkommen oder Protokoll fließen, gehen im Konfliktfall den internen Rechtsnormen vor²⁷.

III. Einige Grundprobleme der Stellung des Völkerrechts und der auswärtigen Gewalt in der spanischen Verfassung

Lassen Sie mich im weiteren Verlauf meines Referats drei Grundprobleme unter einer eher kritischen Blickrichtung herausgreifen. In der Kürze der Zeit, die uns zur Verfügung steht, werden wir unsere Aufmerksamkeit zuerst den allgemeinen Regeln des Völkerrechts zuwenden.

1. Die allgemeinen Regeln des Völkerrechts

Es fehlt heute im Verfassungstext jeder Hinweis auf solche Regeln. Mit juristischer Spitzfindigkeit hat man versucht, den Mangel mit dem Hinweis auf Art. 96 Abs. 1 zu beheben, denn - so wurde behauptet - er bewirke eine indirekte Anerkennung dieser Regeln, wenn er bei Kündigung von Verträgen die Respektierung der "allgemeinen Normen des Völkerrechts" verlangt. Das scheint mir zu weit zu gehen.

Die republikanische Verfassung von 1931 stellte bereits - ähnlich wie Art. 4 der Weimarer Verfassung und heute Art. 25 GG - fest: "Der spanische Staat erkennt die allgemeinen Regeln des Völkerrechts an. Er inkorporiert sie damit in seine Rechtsordnung". Während der Vorarbeiten zur heutigen Verfassung überlegte man, eine ähnliche Formel zu benutzen; sie wurde aber aus dem endgültigen Text herausgenommen mit der Begründung, sie sei nichtssagend und ohne juristischen Wert.

Aus dem deutschen Verfassungsrecht ist Ihnen wohl bekannt, wie unbegründet solche Behauptungen sind. Es waren Lehrmeinungen von spanischen Verwaltungsrechtlern, nicht von Völkerrechtlern, die diese Entscheidung veranlaßten. Sie respektierten nicht einmal die Tradition, denn obwohl der erwähnte Artikel der Verfassung von 1931 ohne direkte Wirkung blieb (er konnte nicht ein einziges Mal im Wege eines Verfassungsgerichtsverfahrens angewendet werden), beeinflusste er doch indirekt die Gesetzgebung und Rechtsprechung der dreißiger Jahre. Der derzeitige Verzicht auf die Eingliederung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts in die Verfassung bedeutet allerdings nicht, daß sie ohne jeden Einfluß in der Rechtsordnung sind. Sie sind von früher her in der Rechtsprechung des Höchsten Gerichtshofes anerkannt²⁸. Unter sehr günstigen Umständen können sie sogar einen Revisionsgrund bilden. Ihre Wirkung im gesamten Recht bleibt jedoch beschränkt. Im permanenten Prozeß der Umformung der inneren Rechtsordnung, den sie leiten, hätten die Regeln große Dienste zur Beseitigung des eher provinziellen Hauches leisten können, der unser Recht manchmal durchweht. Es war also eine verpaßte Gelegenheit.

Immerhin: Art. 10 Abs. 2 der Verfassung ist geeignet, zu einer Öffnung des spanischen Rechts gegenüber der Völkerrechtsordnung beizutragen. Dort heißt es: "Die auf die in der Verfassung anerkannten Grundrechte und -freiheiten bezüglichen Normen werden in Übereinstimmung mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte und den von Spanien ratifizierten völkerrechtlichen Verträgen und Abkommen über diese Materie ausgelegt". Da die Grundrechte und -freiheiten der spanischen Verfassung von 1978 weit reichen, bedeutet dieser Auslegungsgrundsatz in Art. 10 Abs. 2 nicht wenig.

2. Die Rolle des Königs in der Gestaltung der Außenpolitik

Als zweite kritische Bemerkung möchte ich die Unklarheit erwähnen, in der die Verfassung die Rolle des Königs als Staatsoberhaupt (insbesondere in der Gestaltung der Außenpolitik) läßt.

Zu diesem Punkt wollen wir uns die abweichenden Bestimmungen zwischen dem deutschen Grundgesetz und der spanischen Verfassung vor Augen führen. Art. 59 Abs. 1 GG lautet: "Der Bundespräsident vertritt den Bund völkerrechtlich. Er schließt im Namen des Bundes die Verträge mit auswärtigen Staaten". Nach Art. 65 GG bestimmt der Bundeskanzler die Richtlinien der Politik und trägt dafür die Verantwortung.

Nach der spanischen Verfassung gibt der König die Einwilligung des Staates kund, internationale Verpflichtungen durch Verträge (Art. 63 Abs. 2) einzugehen²⁹. Nach Art. 98 leitet der Ministerpräsident die Regierungspolitik. Sowohl aus dem gesamten Verfassungstext wie auch aus den erwähnten Artikeln ergibt sich, daß die Befugnis des Königs in der Gestaltung der Außenpolitik eine Formalzuständigkeit ohne materiellen Gehalt ist.

Art. 97 und 98 sichern der Regierung die Zuständigkeit in der Bestimmung sowohl der Innen- als auch der Außenpolitik zu. Diese Verfassungsbestimmungen lassen keinen Spielraum für die materielle Entscheidungsbefugnis eines anderen Staatsorgans³⁰.

Ich habe allerdings eingangs schon angedeutet, daß die einschränkende Deutung der Befugnisse des Königs in der Außenpolitik weder mit der Tradition noch mit den faktisch innerhalb Spaniens politisch wirkenden Kräften in Einklang steht. Ein Konfliktfall würde entstehen, wenn der Staatschef zur Beurkundung einer von der Regierung gewünschten internationalen Handlung seine Mitwirkung verweigern würde. Allein aus der Überlegung, daß Spanien eine parlamentarische Monarchie ist und daß der König keine politische Verantwortung trägt (Art. 64 mit dem Erfordernis der Gegenzeichnung), kann man meines Erachtens nicht schließen, daß der Monarch zur Mitwirkung verpflichtet ist. Wenn man Text und Kontext zusammennimmt, gibt es hier zwei durchaus vertretbare Deutungen; die einschränkende Auslegung der monarchischen Befugnisse geht mehr in Richtung der sozialistischen Auslegung, die ausdehnende würde mehr den Wünschen der Rechten entsprechen - sofern sich die Monarchie überhaupt festigen sollte.

3. Regionale Autonomie und Außenpolitik

Ich bin mir durchaus bewußt, daß ich mit der Außenwirkung der regionalen Autonomie ein sehr heikles Problem anspreche, durch das die Verfassung sogar gefährdet werden kann.

Der fehlgeschlagene Putsch vom 23. Februar 1981 ist wenigstens zum Teil auf dieses noch ungelöste Problem zurückzuführen. Gleich nach dem 23. Februar hat man die sogenannte "reconducción del proceso autonómico" (eigentlich: die Zügelung der Autonomiebestrebungen, in Wirklichkeit die Verdrängung der Autonomiebestrebungen) durch die LOAPA versucht. Die LOAPA war ein Gesetz³¹, das stillschweigend eine Verfassungsänderung durch die Hintertür einleiten wollte, um damit den Prozeß der Übertragung von Kompetenzen auf die Autonomen Einheiten auf leichte Weise unter Kontrolle zu bekommen. Dieses Gesetz wurde vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt³². Seit dem Gesetz und seiner Aufhebung ist die Lage in bezug auf die regionale Autonomie verwirrend. Wir wissen heute nicht so recht, woran wir sind. Man hat den Eindruck, daß maßgebende Strömungen innerhalb der Regierung auf einen föderalistischen Staat zielen. Wir haben aber keine bundesstaatliche Tradition. Zwar hatten wir im letzten Jahrhundert einmal eine föderalistische Republik, die nur elf Monate existierte und in einer Katastrophe endete³³.

Abgesehen von Katalonien und dem Baskenland finden die regionalen Satzungen, die nicht einmal Landesverfassungen genannt worden sind, weil man das Wort Verfassung mied, bei den jeweiligen Teilstämmen keinen großen Anklang. Die regionale Autonomie läuft Gefahr, die Verfassung selbst lächerlich zu machen: 17 Parlamente, 17 Regierungen, 17 verschiedene Verwaltungen usw. geben den Spaniern den Eindruck, daß aus dieser Verfassung ein Unding werden kann.

Betrachten wir in diesem Zusammenhang die Wahrnehmung der Befugnisse in auswärtigen Angelegenheiten: In außenpolitischen Angelegenheiten besteht ein offensichtlicher Gegensatz zwischen der Verfassung und den Autonomen Satzungen. Einerseits verfügen die Autonomen Regionen über ausgedehnte Zuständigkeiten. Andererseits besteht im Bereich der internationalen

Beziehungen die ausschließliche Zuständigkeit der zentralen Regierung, wie Art. 149 Abs. 1 No. 3 ausdrücklich sagt³⁴. Bekanntlich ist der Begriff der internationalen Beziehungen sehr vage. Die Verzahnung zwischen Innen- und Außenpolitik ist evident. Aus diesem Grunde hat jeder Bundesstaat in der Abgrenzung der jeweiligen Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern (Gliederstaaten) Schwierigkeiten gehabt. Da die Väter unserer Verfassung von 1978 kein klares Modell des Staates vor Augen hatten, sind sie mit der Erteilung und Verteilung von Zuständigkeiten umgegangen, als ob es Spielzeuge wären. Daher gibt die Verfassung keine genügenden Anhaltspunkte zur Lösung dieses Problems. In einer Entscheidung vom 8. Juli 1982 hat der Verfassungsgerichtshof dieses Thema zum ersten Mal berührt³⁵. Es handelte sich um einen positiven Zuständigkeitskonflikt zwischen der Zentralregierung und der Autonomen Regierung des Baskenlandes anlässlich eines Dekrets, das von der baskischen Regierung zur Regelung der Erteilung von Rundfunklizenzen im Baskenland verkündet wurde. In dieser Entscheidung hat der Verfassungsgerichtshof, wenn auch etwas summarisch, festgestellt, daß dem Staat die ausschließliche Kompetenz in auswärtigen Angelegenheiten zusteht; daher stehe ihm auch die Rahmengesetzgebung zur Durchführung dieser Kompetenz im innerstaatlichen Bereich zu.

Ähnlich wie im deutschen Verfassungsrecht taucht hier das Problem auf, ob die nötige Mitwirkung zwischen den Organen zur vollständigen Ausübung der betreffenden Zuständigkeit eine Frage der Artikulierung der Bundesgesetzgebung und der Landesgesetzgebung ist oder aber ein Problem des Gegensatzes zwischen Gesetz und Verordnung. Weiter fragt sich, ob es sich um eine Frage der Zuständigkeitsverteilung zwischen den gesetzgebenden Körperschaften und der Bundesregierung handelt. Die erwähnte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes stellte das Problem auf die Ebene der Zusammenarbeit zwischen Zentral- und Landesregierung in der Ausübung der rechtsetzenden Kompetenzen. Den Hinweis auf die ausschließliche Zuständigkeit in internationalen Beziehungen benutzte das Verfassungsgericht als Argument zur Befestigung der Rahmenkompetenz der Zentralregierung.

Bei den Vorbereitungen zur Fertigstellung der regionalen Satzungen sind die vorläufigen Regionalregierungen ständig mit dem Anspruch an die Zentralregierung herangetreten, ein Mitspracherecht beim Abschluß von internationalen Verträgen, die sie direkt betrafen, gesichert zu sehen. Sie haben sich aber mit einem Informationsrecht begnügen müssen.

Ist diese Regelung einigermaßen zufriedenstellend? Stellen wir zunächst fest, daß wir in Spanien bei der Aufteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf den Zentralstaat und auf die Autonomen Gemeinschaften nicht den Grundsatz der verbleibenden Länderkompetenz haben, wie Sie ihn in Art. 30 des Grundgesetzes verankert haben. Daher läßt sich das Problem nicht durch Rückgriff auf eine solche Residualkompetenz lösen, sondern nur aus der Betrachtung der Kompetenzaufteilung selbst. Die auf die Regionen übertragenen Kompetenzen sind zahlreich, und in der Ausübung zeigt sich eine Ausdehnungstendenz. Die völlige Ausschließung der Regionen von der Verhandlung oder der Mitwirkung beim Abschluß von Verträgen, die sie direkt betreffen oder die sich auf Materien beziehen, die ihre ausschließliche Kompetenz berühren, erscheint mir auf die Dauer ein nicht haltbarer Zustand.

Noch eine letzte Bemerkung: Selbst als zentralistischer Staat besaß Spanien eine erhebliche materiell-rechtliche Spaltung im Zivilrecht - es sind die sogenannten Foralrechte. Die heutigen Autonomen Gemeinschaften, die an diese alten Rechte anknüpfen, wollen sie revidieren und weiterentwickeln. Verschiedene Autonome Satzungen sehen sogar die Einrichtung eines eigenen Kassationsgerichtshofes vor. Sollte sich diese Tendenz festigen, dann müßte die spanische Regierung bei der Unterzeichnung von internationalen Abkommen, die auf die Vereinheitlichung des Privatrechts zielen, zur Föderalklausel greifen.

Am Ende meines Referats möchte ich meine Ausführungen in zwei Sätzen zusammenfassen:

a) Wie Sie sehen, versucht die spanische Verfassung, unsere Rechtsordnung für das Völkerrecht offenzuhalten.

Fußnoten

Der Verfasser möchte an dieser Stelle nachdrücklich Herrn Professor Dr. W.K. Geck für die sprachliche Unterstützung bei der Anfertigung des endgültigen Textes des Vortrages danken.

- 1) Siehe Boletín Oficial del Estado vom 29.12.1978, Nr. 311; eine deutsche Übersetzung ist veröffentlicht im Jahrbuch des öffentlichen Rechts NF, Bd. 29 (1980), S. 252. Vgl. dazu den Beitrag von Albrecht Weber, Die spanische Verfassung von 1978, ibidem, S. 209 ff.
- 2) Siehe Rivista General de Legislación y Jurisprudencia, Vol. 159, Nr. 6, Dez. 1931, S. 723 ff.; vgl. dazu Gmelin, Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. 21 (1933/34), S. 384 ff.
- 3) Einen Kommentar über die Reform von 1978 hat Pedro Farías García verfaßt: cf. Revista General de Legislación y Jurisprudencia, Jg. 128 (1979), Nr. 3, S. 251 ff.; siehe auch Oscar Alzaga, La Constitución Española de 1978, Ediciones del Foro, Madrid 1978.
- 4) Vgl. Art. 94 Abs. 1 Spanische Verfassung. Vgl. dazu A. Weber (a.a.O., supra Anm. 1), S. 234 und M. Hilf, Les relations de droit international public et du droit interne dans la nouvelle constitution de l'Espagne du 27 décembre 1978, in: M. Bothe, R. Vinuesa (Hrsg.), International Law and Municipal Law/Droit international et droit interne/Völkerrecht und Landesrecht/Derecho internacional y derecho interno, 1982, pp. 179 ff.
- 5) Vgl. Art. 94 Abs. 2 Spanische Verfassung.
- 6) Art 96 Abs. 1 lautet: "Los tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones sólo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdos con las normas generales del Derecho Internacional." Deutsche Übersetzung: "Gültig abgeschlossene Verträge werden nach ihrer offiziellen Veröffentlichung in Spanien Teil der inneren Rechtsordnung. Ihre Bestimmungen können nur in der von den Verträgen selbst vorgesehenen Form oder gemäß den allgemeinen Normen des Völkerrechts aufgehoben, modifiziert oder suspendiert werden."
- 7) Art. 93 lautet: "Durch Organgesetz kann der Abschluß von Verträgen autorisiert werden, durch die einer internationalen Organisation oder Institution die Ausübung aus der Verfassung abgeleiteter Kompetenzen übertragen wird. Die Garantie für die Erfüllung dieser Verträge und der von den internationalen oder supranationalen Organisationen, die Adressaten dieser Kompetenzzuweisung sind, ausgehenden Resolutionen obliegt dem Parlament oder der Regierung, je nach Art des Falles."
- 8) Art. 95 Abs. 2 lautet: "El Gobierno o cualquiera de las Cámaras puede requerir al Tribunal Constitucional para que declare si existe o no esa contradicción." Deutsche Übersetzung: "Die Regierung oder eine der Kammern kann das Verfassungsgericht auffordern zu erklären, ob dieser Widerspruch besteht oder nicht."

- 23) Dazu A. Weber, loc.cit., S. 234.
- 24) Cabaleiro, Los Tratados internacionales. Ediciones Rialp. Madrid 1962, S. 210. Pastor Ridruejo, La Estipulación y Eficacia interna de los Tratados en el Derecho español, REDI, XVII, I, 1964.
- 25) Gewisse Ansätze deuten darauf hin, daß diese Formel aus der Vorkonstitutionellen Zeit stammt. Sie wurde aber häufig nach der Einführung des Konstitutionalismus angewandt. Siehe z.B. die Verkündigungsformel des Konkordates von 1851: "Vengo en mandar se publique como ley del Estado el Concordato..".
- 26) Zu der Rechtsprechung des Tribunal Supremo in Zivilsachen vgl. J. Puente Egido, Derecho Internacional Privado Español: Doctrina Legal del Tribunal Supremo, Madrid 1981, S. 111 ff.
- 27) Strafsachen: S. Crim. 22. Juni 1934. Neulich, Entsch. von 5. Nov. 1968; 6. Nov. 1976 und 22. Nov. 1978.
Verwaltungssachen: Unter anderen: Entsch. vom 27. Februar 1970 und 17. Juni 1971.
- 28) Vgl. J. Puente Egido a.a.O., S. 103 ff.
- 29) Art. 63 Abs. 2 lautet: "Der König bekundet die Zustimmung des Staates zur Übernahme internationaler Verpflichtungen durch Verträge, in Obereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen."
- 30) Vgl. A. Weber, loc.cit., S. 231, der die Rechte des Königs aus Art. 63 Abs. 2 zu den rein repräsentativen Funktionen als Staatsoberhaupt zählt.
- 31) Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie E, 19. Sept. 1983, No. 2.
- 32) Vgl. Boletín Oficial del Estado, 18. Aug. 1983. Suplemento zu No. 197, S. 29 ff.
- 33) Zum Verfassungsentwurf siehe R. Sainz de Varanda, Colección de Leyes Fundamentales, 1957, S. 332 ff.
- 34) "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:
3) Relaciones Internacionales..." (Der Staat hat die ausschließliche Kompetenz in den folgenden Bereichen:...(3) Internationale Beziehungen).
- 35) Aranzadi, op.cit., 1982, S. 386 - 397.